



كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بأكادير










Close
4.82
0.02
0.02
142.78
113.32
1.6

تقديم علم :

الحصة 1

تعتبر الميزانية جزء من المالية العامة. والمالية العامة هي علم يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة وباقي الأشخاص المعنوية الأخرى مثل الجماعات المحلية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية.
كما تهتم المالية العامة أيضا بدراسة الجانب المتعلق بالإيرادات والنفقات الخاصة بهذه الهيئات. وتعتبر المالية العامة فرع من فروع القانون العام إلى جانب القانون الدستوري والقانون الإداري.
وقد عرفت المالية العامة تطورات مهمة حسب تطور المجتمعات، ويمكن ابراز هذا التطور حسب المراحل الآتية :

- فترة القرن 18 و19 وبداية ق. 20 :
كانت وظيفة الدولة إبان هذه الفترة ذات طابع إداري محض وتتمثل أساسا في الدفاع والأمن والقضاء، ولهذا السبب اصطلح عليها بالدولة الحارسة، ينحصر دورها أساسا في بناء السدود والقناطر وبناء المستشفيات وغيرها. فكانت بالتالي وظيفتها وظيفة محدودة وذلك نعزته للمذهب السائد آنذاك، ألا وهو المذهب الفردي الحر الذي يقوم على تقديس المبادرة الحرة والملكية الفردية استنادا لقاعدة "دعه يعمل دعه يمر".
وتأسيسا لهذا الأمر إذن كانت وظيفة الدولة هي حماية المبادرة الخاصة والتشجيع عليها إيمانا منها على أنها ستساهم في تحقيق المصلحة العامة. وفي المقابل كان محرما على الدولة أن تتدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.
وبناءا على ما سبق فإننا نتساءل عن مالية الدولة والأوضاع هذه، كانت المالية العامة للدولة إبان هذه الفترة أو في إطار الدولة الحارسة قد اصطلح عليها ما يسمى بالمالية المحايدة، وبالتالي فنفقات الدولة في هذه الفترة كانت محدودة ونفس الأمر ينطبق على إيراداتها حيث نجدها بدورها منحصرة أو محصورة في الملك العام إضافة إلى الضرائب، مع العلم أنها لا تلجأ إلى الرفع من نسب الضرائب، كما لا تلجأ إلى ما يسمى بالضرائب التصاعدية وذلك قصد تشجيع الأفراد على ادخار مبالغ مالية من أجل تحقيق استثمارات مستقبلية وبالتالي تنمية الاقتصاد وتحقيق المصلحة العامة في آخر الأمر.
لذلك كانت الدولة تعتمد على ضرائب نسبية ملتزمة في ذلك نوعا من الحياد أي أنها لا تناصر فئة الأغنياء على الفقراء ولا فئة الفقراء على الأغنياء، علاوة على أنها كانت تركز أساسا على ما يسمى بالضرائب غير المباشرة.

أما فيما يتعلق بالاقتراض فقد كان محرما عليها إلا في حالة استثنائية واحدة ألا وهي "الحرب" واعتبرته ضرائب مؤجلة؛ إيمانا منها على أن في لجوئها لمسألة الاقتراض سيدفع بها إلى الرفع من نسب الضرائب أو ربما قد يؤدي بها إلى خلق ضرائب أخرى جديدة من أجل تسديد الديون التي على كاهلها، وهذا يتنافى مع المبدأ الفردي الحر.

(*) فتتج في ذلك سوء توزيع الدخل والـ...

عموما كانت هذه الأوضاع التي ميزت وظائف الدولة وكذلك المالية العامة في البوادر الأولى للصناعة، غير أنه مع تطور هذه الأخيرة في كل مجتمع على حدة، أدى إلى ظهور احتكارات كبرى (شركات) بسبب حدة المنافسة(*) فأصبح بذلك المذهب الفردي الحر لا يتناسب والوضع السائد، على اعتبار أن الأقلية تزيد غنى والأغلبية تزيد فقرا، مما أدى إلى كساد عالمي، وذلك لوجود فائض في الإنتاج أي أن العرض أكبر من الطلب وذلك بسبب ضعف القدرة الشرائية لدى الكثير من المواطنين، مما أدى بدوره إلى إغلاق المصانع وميلاد أوضاع اجتماعية خطيرة كان أبرزها البطالة، وهذه الأزمة هي ما اصطلح عليها بالأزمة العالمية لسنة 1929. والتي ستؤدي إلى إسقاط النظام الرأسمالي وانهياره لصالح النظام الاشتراكي.
ومع هذه الأوضاع كلها كان من الصعب أن يبقى دور الدولة دورا حياديا، وإنما يتعين عليها أن تتدخل لحماية هذا النظام والحيلولة دون زواله، ولهذا السبب ظهرت النظرية الكينزية لسنة 1930 التي تبني على ضرورة تدخل الدولة من خلال التخلي عن فكرة التوازن الحسابي من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بناءا على المبدأ السائد آنذاك والذي حل محل المبدأ السابق - وهو مبدأ التدخل الجزئي للدولة بهدف تصحيح الأوضاع الاقتصادية عبر تدخل الاستثمار العمومي من خلال تأسيس الدولة للمقاولات شأنها شأن الخواص، على ألا يكون هدفها من ذلك هو تحقيق الأرباح، وإنما يتعين أن يكون هدفها هو تصحيح الأوضاع لتشغيل العاطلين والوقوف في وجه البطالة داخل المجتمعات، وتوفير الأجور لهؤلاء بشكل يسمح لهم بمواكبة ومسايرة تطور الأسعار والمساهمة بالتالي في تطوير المقاولات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث سينتج عن ذلك مع المصانع نفاذ المواد التي تم إنتاجها، الأمر الذي يتطلب بدوره ضرورة فتح المصانع والشركات من أجل ابتكار مواد جديدة. وبهذا التدخل إذن تنتقل وظيفة الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة لها شأن في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأضحى يصطلح عليها ما يسمى بـ "الدولة الراعية والمنفقة" والذي هو أكيد ومؤكد هو أن الدور الجديد للدولة أثر بشكل واضح على ماليتها العامة فأصبحت تسمى بـ المالية الوظيفية ومن مميزاتها ما يلي

II - المصطلحات المرادفة للميزانية :

⇐ القانون المالي السنوي :

مفاده أن السلطات الحكومية تقوم بتحضير مشروع الميزانية ، ثم تقدمه للبرلمان قصد المصادقة عليه لتصبح بالتالي عبارة عن قانون ، ومنه فالميزانية هي عبارة عن قانون مالي سنوي ولكن بعد مصادقة البرلمان عليها .

⇐ القانون المالي التعديلي :

تؤدي وجود بيانات خاطئة في قانون الميزانية ، أو وجود بيانات لا تتناسب والوضع السائد إلى دفع الحكومة إلى طلب إذن من البرلمان ليمنحها موافقة على تعديل المقتضيات المضمنة في مشروع الميزانية بحكم أنها لا تلامس الواقع مما يعني أن المجال المعتمد للتأكيد على مدى صحة البيانات الموجودة في الميزانية يأتي بعد التنفيذ ، فإذا تبين على أنها بعيدة عن الواقع تلجأ الحكومة بعد استشارة البرلمان إلى تعديلها لتصبح متضمنة لاعتمادات جديدة ، وذلك مع اتباع نفس المسطرة التي يتم اعتمادها في بلورة القانون المالي السنوي . وتجدر الإشارة إلى أن من أكثر الدول التي تلجأ إلى مسألة التعديل هي انجلترا .

⇐ قانون التصفية = الحساب الختامي :

هو بيان يوضح الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها ، ثم ما تم صرفه من نفقات وبالتالي فقانون التصفية هو الحساب الختامي الذي يبين الحقائق الفعلية للميزانية . ويعتبر بالقانون على اعتبار أنه يدخل في إطار صلاحيات البرلمان وبما أنه كذلك فهو بالتالي وسيلة مهمة في يد البرلمان لمراقبة الحكومة .

د- بعض المصطلحات المشابهة للميزانية .

⇐ الميزانية الاقتصادية :

هي أيضا عبارة عن تقديرات ، غير أن هذه التقديرات مرتبطة بكل أوجه النشاط الاقتصادي الموجود في الدولة بما في ذلك القطاع العام المتمثل في الدولة والجماعات المحلية وكذا المؤسسات العمومية ، وكذلك القطاع الخاص المتمثل في الأفراد الخواص والشركات ، إضافة إلى القطاع الشبه العمومي الذي ينبني على مشروع مشترك بين القطاع العام والقطاع الخاص .

ويتجسد دور الميزانية الاقتصادية في أنها تجمع جميع التقديرات المرتبطة بهذه القطاعات بما في ذلك الإيرادات والنفقات ويتجلى الاختلاف القائم بين الميزانية العامة للدولة والميزانية الاقتصادية في كون هذه الأخيرة لا تخضع لموافقة السلطة التشريعية ، بل تعتمد عليها الدولة في صياغة تصور معين لميزانيتها العامة وبالتالي فالميزانية الاقتصادية لا تعدو سوى مجرد دراسة استشرافية أو توقعية مالية وتقديرية لسنة مقبلة وليست قانونا . ويتم إعدادها من قبل المندوبية السامية للتخطيط H.C.P.

المخطط الاقتصادي : هو برنامج عمل للحكومة له أهداف اقتصادية واجتماعية على مدى المتوسط أو هو رؤية استراتيجية لمجموعة من المشاريع التي تضعها الحكومة كمخططات وترمي إلى تحقيقها على المدى المتوسط (5 سنوات مثلا) وبالتالي فهو لا يتعلق بسنة واحدة فقط كما هو الشأن بالنسبة للميزانية .

ويتميز المخطط الاقتصادي عن الميزانية في مجموعة من النقط يمكن إيرادها على النحو التالي :

⇐ لا يمكن للحكومة أن تشرع في تنفيذ المخطط إلا بعد الموافقة عليه من طرف البرلمان شأنه شأن الميزانية في هذه الحالة . وإذا تبين على أن المشاريع التي يتضمنها المخطط لا تتلاءم مع الوضع الاقتصادي أو تبين على أنها بدون جدوى ، فإنه يحق للحكومة النظر في هذه المشاريع كلها بمعنى أنها تملك كامل الصلاحية في إعادة النظر في هذه المشاريع .

⇐ رغم أن المخطط الاقتصادي يوافق عليه البرلمان ، إلا أنه لا يعد التزاما قانونيا ، بحيث يمكن للحكومة أن تطبقه أو تتراجع عن تطبيقه فيكون بالتالي مجرد التزام أدبي ومعنوي كما هو عليه الحال في الدول الليبرالية ، والتي تختلف عن الدول الاشتراكية على اعتبار هذه الأخيرة تجعل من المخطط الاقتصادي التزاما قانونيا .

⇐ تنفيذ المخطط الاقتصادي من قبل الحكومة يستلزم مبالغ مالية مهمة لبلورة هذه المشاريع وهذه المبالغ هي ما يصطلح عليها بالاعتمادات اللازمة وبالتالي فإن الذي سيحدد هذه الاعتمادات هي الميزانية مما يعني أنه داخل الميزانية تحدد المبالغ المالية التي سيتم اعتمادها لتنفيذ مشاريع المخطط الاقتصادي .

⇐ رغم أن للبرلمان صلاحية الموافقة على المخطط الاقتصادي فإن الحكومة حينما تشرع في تنفيذ هذا المخطط لا يحق للبرلمان أن يتدخل لمراقبة الاعتمادات الخاصة بهذه المشاريع ، ذلك لأن موافقته تكون موافقة نهائية ولا تبقى له الصلاحية في مناقشة الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المشاريع ، فيبقى بالتالي تدخله تدخل نسبي وفي المقابل تبقى للحكومة السلطة التقديرية في ذلك .

III - قواعد الميزانية :

إن وضع مشروع الميزانية لا يتم بصفة عبثية وإنما هناك مجموعة من القواعد والمبادئ لابد من التقيد بها في هذا الإطار ، وهذه القواعد ليست وليدة اللحظة بل هي وليدة الفكر المالي التقليدي وتتميز بطابع إلزامي منصوص عليه دستوريا وقد كان الغرض منها هو تمكين البرلمان من مراقبة التدبير المالي للدولة ومن أهمها :

1- قاعدة وحدة الميزانية : مفادها ضرورة تقديم جميع المعطيات المتعلقة بالميزانية بما في ذلك الإيرادات والنفقات دفعة واحدة للبرلمان وليس في شكل دفعات ، بمعنى آخر في وثيقة واحدة وشاملة ، وذلك قصد تمكين البرلمان من مراقبة المعطيات الخاصة بميزانية السنة تحليلها ...

التي تأخذ بعين الاعتبار كافة المتغيرات الاقتصادية والمالية في وضع الفرضيات المتعلقة بالإيرادات لكن بالرغم من ذلك فإن طريقة تقدير الإيرادات تبقى مطابقة للواقع وغير ملائمة لها وأحيانا قد تكون بعيدة عنه كل البعد ولكن إذا ما قارنا الطريقتين، طريقة التقدير الآلي والطريقة التقدير المباشر فإن هذه الأخيرة تبدو أفضل من الأولى.

اختصاصات وزير المالية في مجال تحضير الميزانية:

يتمتع بصلاحية تهييئ وتحضير مشروع الميزانية وزير المالية الذي يتمتع بدوره بمجموعة من الصلاحيات في هذا النطاق بموجب المادة 32 من القانون التنظيمي المالية 1998، بحيث لا يمكن صرف أي اعتماد من الاعتمادات إلا بموافقة وزير المالية، أيضا نجد على أن هذا الأخير هو الذي يسهر على تحصيل موارد الدولة ككل، إضافة إلى أنه يراقب مالية الجماعات المحلية، ومالية المؤسسات العمومية، بالتالي فجميع القوانين والقرارات والمراسيم الخاصة بالمالية أو التي لها أثر مالي لا يمكنها أن تدخل حيز التنفيذ إلا بموافقة وزير المالية. بهذا المعنى إذن يمكن القول أن هذا الأخير يملك سلطة الفيتو بحيث أن كل رفض منه أو موافقة بخصوص مالية الدولة تعتبر هذه الأخيرة. ويتعين على الجميع الامتثال لها. وقد تعززت صلاحية وزير المالية بعد ما أصبح يجمع بين إدارة القطاع المالي والقطاع [illegible] أي أنه أصبح له اختصاص مزدوج فهو وزير المالية من جهة ووزير الاقتصاد من جهة ثانية.

على العموم، كل هذه الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها وزير المالية تؤهله لإعداد مشروع المالية العامة حيث يعهد بهذه المهمة لمديرية خاصة داخل كل وزارة تسمى بمديرية الميزانية والتي تباشر عملية تحضير الميزانية، بدءا بتحضير وإعداد الرسالة التي يوجهها وزير المالية لمختلف الوزارات مرفوقة بدراسة مختلف الاقتراحات التي تتقدم بها كل وزارة على حدة في إطار ما يسمى بالميزانيات الفرعية أو القطاعية وذلك قبل 1 يوليوز من كل سنة، لتنتقل بعد ذلك إلى الإدارة هذه الميزانيات ومناقشتها وذلك عبر عقد اجتماعات بين ممثلي الميزانية وممثلي باقي الوزارات المعنية. وفي خضم هذه الاجتماعات إذا ما لوحظ أن هذه الوزارات لم تتقيد بالمقتضيات والمعطيات الواردة في الرسالة التأطيرية فإنه يتم رفض مقترحاتها، وإذا لوحظ كذلك أن هذه الوزارات بالغت في تحديد النفقات والإيرادات فإن المديرية في هذه الحالة تعمل على توجيه مقترحاتها وإرشادها بهذا الخصوص

وفي حالة وقوع خلاف حول بعض المقترحات يتم اللجوء إلى التحكيم، والتحكيم في بادئ الأمر يقوم به وزير المالية والوزير المعني بالقطاع من أجل التوصل إلى حل معين، وفي حالة استمرار الخلاف بحيث لا يتمكن لوزير المالية بالرغم من صلاحياته الواسعة في هذا المجال أن يفرض رأيه على وزير القطاع المعني وهكذا يتم اللجوء إلى رئيس الحكومة كطرف ثاني في عملية التحكيم مع العلم أن هذا الأخير لا يتمتع بسلطة حسم النزاع واتخاذ قرار نهائي في الموضوع ليتم اللجوء في نهاية المطاف إلى التحكيم الملكي وهذا من الناحية المحاسبية خلاف ما هو عليه الحال في الدول الأخرى مثلا بريطانيا التي تجعل قرار وزير المالية قرارا ملزما.

إذا كان هذا هو حال الميزانية / مشروع [illegible] من الناحية القانونية إذن فإنه من الناحية العملية، وأثناء إعداده [illegible] مفاوضات [illegible] هناك قضايا حوله، فإنه نادرا ما يتم الخلاف بين ممثلي الوزارات ومديرية [illegible] وذلك رغبة منهم في الحفاظ على العلاقات الجيدة بينهم وبين المديرية، على اعتبار أن وزاراتهم في حاجة ماسة طيلة مدة تنفيذ الميزانية لتدخلاتها قصد تسوية العديد من المشاكل المرتبطة بالتنفيذ. وفي المقابل نجد على أن مديرية الميزانية تتمتع بالسلطة التقديرية في مجال خفض الاعتمادات المخصصة لكل وزارة، بالتالي فالأمر هنا لا يتعلق فقط بتصحيح المقترحات أو رفضها ولكن بسلطة فعلية لفرض اختياراتها وتصوراتها من خلال [illegible] ممثلي الوزارات بها، وهي مدعمة بشكل [illegible] بالنسبة للمديرية لكونها ذات خبرة وكفاءات عالية في هذا المجال مقارنة بباقي الإدارات، ومن يملك الخبر يملك السلطة.

أما في الصياغة النهائية لمشروع الميزانية فإن ليما يتم تحديد وتحليل الخطوط العريضة للميزانية، يشارك في الصياغة النهائية لها الأمانة العامة للحكومة باعتبارها المستشار القانوني للحكومة، ويتجلى دورها في دراسة مشروع الميزانية من حيث مدى مطابقته للدستور من عدمه بحيث تحرص على [illegible] لتضمين أية جزئية مخالفة للقانون [illegible] بمعنى آخر أنها تحرص على السلامة الدستورية في إطار الميزانية.

وبعد ذلك يعرض مشروع الميزانية في مجلس الحكومة، وبعد الموافقة عليه في مجلس الحكومة، يحال إلى المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك، ثم ليعرض في نهاية المطاف على أنظار البرلمان قصد المصادقة والتصويت.

المصادقة والتصويت على قانون الميزانية:

تعود صلاحية التصويت والمصادقة على قانون المالية بالدرجة الأولى إلى السلطة التشريعية، فعندما يحال مشروع [illegible]

... لإبراز الطرح الإشكالية مدى ضعف وقوة السلطة المالية التي يتمتع بها البرلمان. وفي إطار الإجابة عن هذه الإشكالية سنجد على أن هناك مجموعة من المظاهر التي تبرز ضعف السلطة المالية للبرلمان ويمكن إبراز ذلك على المنوال الآتي:

⇐ نأخذ على سبيل المثال ميزانية الاستثمار التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان إما في شكل برنامج أو مخطط، تتجاوز مدة تنفيذه أكثر من سنة واحدة فإنه بالرجوع إلى الدستور الحالي وبالضبط إلى الفصل 75 نجد على أن البرلمان يصوت على هذه الميزانية مرة واحدة فقط، مما يعني أن البرلمان إذا ما تبين له أن تلك المخططات بعد الشروع في التنفيذ تشملها عناصر الضعف، فهو لا يحق له المطالبة بإعادة مراجعتها والنظر فيها بالرغم من الأخطاء التي تشوبها، وهذا يعد بمثابة تشكيك بأي اقتراح يتقدم به البرلمان إلى الحكومة، فلا يبقى لهذا الأخير سوى انتظار مبادرة من الحكومة التي تتقدم بقوانين مالية تعديلية التي تهم هذا الخصوص.

⇐ إذا لم يصوت البرلمان على قانون المالية عند نهاية السنة المالية، فإنه يحق للحكومة بموجب مرسوم أن تفتح الاعتمادات اللازمة لضمان استمرارية المرافق العمومية (الفصل 75 من الدستور الحالي). من الناحية المبدئية في إطار النظم السابقة نجد أن الذي يرجع إليه بالمصادقة على الضرائب أو تغييرها بالزيادة فيها أو النقص منها هو البرلمان، غير أنه بمقتضى الفصل أعلاه يمكن كذلك للحكومة التدخل في تحصيل الضريبة رغم عدم موافقة البرلمان عليها. وهذا يبين كذلك مدى تراجع سلطة المالية للبرلمان لفائدة الحكومة.

⇐ من بين مظاهر ضعف السلطة المالية للبرلمان كذلك نجد على أن مختلف التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان بخصوص الزيادة مثلا في حجم النفقات (كالزيادة في الأجور، الزيادة في فرص الشغل ...إلخ) أو بخصوص النسبة التخفيض من نسب الضرائب (تخفيض الضرائب أو إلغاؤها) رفض من طرف الحكومة إذا كان ذلك من شأنه أن يمس بتوازن مالية الدولة (الفصل 51 من الدستور).
غير أنه من الناحية العملية، وتفاديا تصادمات السياسية بين الجهازين، تقبل الحكومة التعديلات التي يتقدم بها البرلمان خصوص تخفيض الضرائب لكن بشرط اقتراح التعويض عن طريق الزيادة في ضرائب أخرى. وكذلك بخصوص الزيادة في النفقات فإنها تقبل لكن بشرط اقتراح كيفية تغطية هذه النفقات المترابة. وبالتالي فاقتراح الحكومة للمقابلات يضع البرلمان في تحدي كبير هذا كذلك من مظاهر ضعف السلطة البرلمانية في المجال المالي.

مناقشة التصويت على القانون المالي/ المسطرة:

بعد المصادقة على مشروع المالية في المجلس الوزاري يتعين وضعه لدى مكتب مجلس النواب على الأقل 70 يوما قبل نهاية السنة المالية (هي أكتوبر)، غير أنه يلاحظ على أن هذه المدة قصيرة جدا ولن يتمكن معها البرلمان من مناقشة جميع التفاصيل المتعلقة بالميزانية، وهذه المدة في حد ذاتها تشكل ومشكلة فخ للبرلمان، الأمر الذي يدفع إلى السرعة في مناقشة مقتضيات المشروع من أجل الوصول إلى التصويت عليه قبل نهاية السنة المالية، لأن عدم التصويت على قانون المالية في 31 دجنبر يخول مسألة المشروع فيه بموجب مرسوم يصدره رئيس الحكومة.

ونجد الإشارة إلى أن تداول مشروع القانون المالي يتم في السابق (دستور 1996) في إطار مجلس النواب أو مجلس المستشارين، مما يعني أن الحكومة لها كامل الحرية في إيداع مشروع المالية إما لدى مجلس النواب أو لدى مجلس المستشارين؛ نخيم أن عدم نجاعة هذه المسألة يتم أن الحكومة تراعي فيها مسألة الأغلبية بمعنى أنه إذا كانت لها الأغلبية في الغرفة الأولى فإنها تحيل المشروع إليها ونفس الأمر ينطبق على الغرفة الثانية. نص الدستور الحالي للسنة 2011 على أن الحكومة ملزمة بإحالة مشروع المالية على مجلس النواب وبعد أن تتم الموافقة له بالأسبقية عليه يحال بعد ذلك على مجلس المستشارين.

وبعد أن يعرض مشروع المالية على أحد مجلسي البرلمان يأتي وزير المالية ليقدم عرضا أمام كل مجلس على حده وهذا هو السائد سابقا حيث أنه في إطار الدستور الجديد فإن هذا العرض يقدم مرة واحدة أمام المجلسين معا.
بعبارة أخرى:
إن العمل السائد سابقا هو أن الوزير المكلف بالمالية، بعد التصويت على قانون

تبهر / + نفقات الدولة: أضحت تعرف ارتفاعا وتزايدا ملحوظا.
/ + إيراداتها: الرفع من نسب الضرائب أو خلق أخرى جديدة.

من حيث الاقتراض، أصبح بإمكان الدولة أن تلجأ إلى الاقتراض، وذلك من أجل تغطية نفقات المتزايدة.

من المميزات أيضا هناك ما يسمى ب: الإصدار النقدي بأسلوب عقلاني وذلك من أجل تفادي السقوط في التضخم.

المالية في الدول الاشتراكية:
ظهرت الدول الاشتراكية مع نجاح الثورة البلشفية في الاتحاد السوفياتي لسنة 1917. وكان أهم ما يميز هذه الدول هو أن الدولة هي التي تهيمن وتسيطر، أي أنها المسيطرة على التوزيع وتتدخل في الاقتصاد والحياة الاجتماعية حيث تستند على ما يسمى التخطيط المركزي الشامل وكانت المالية العامة وفق هذه الخطة تسمى ب الخطة المالية حيث كانت تتضمن الميزانية إلى جانب المشروعات. إلا أنه مع نهاية الثمانينات عرف المنظومة الاشتراكية انهيارا واضحا لذلك سيتم التخلي عن الخطة المالية ليحل محلها ما يسمى ب اقتصاد السوق.

الوضعية المالية بالنسبة للدول النامية:
يمكن معالجة الوضعية المالية للدول النامية من خلال مرحلتين: قبل الاستقلال وبعده:
فترة ما قبل الاستقلال: كان أبرز ما يميز هذه الدول هو أنها كانت تعاني من أوضاع اقتصادية متشابهة على رأسها الفقر والأمية، غلاء الأسعار، البطالة وغيرها.
بعده، فمن أجل معالجة هذه الأوضاع ورفع التنمية والنهوض بهذه المشاكل فكان لابد على الدولة القيام بمجموعة من الوظائف ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بما في ذلك الوظائف التي تهم القطاع الصناعي والفلاحي وقطاع التعليم والصحة وغيرها، وهذا بالتأكيد تتطلب منها إيرادات مهمة وتتحقق مع الضرائب وخاصة الضرائب غير المباشرة التي تكون بالزيادة في أسعار المواد الاستهلاكية التي غالبا ما تؤدي إلى نشوب ثورات شعبية ضدها، دون أن تولي أي اعتبار للضرائب المباشرة وذلك من أجل تشجيع الخواص على تملك الادخار بهدف الاستثمارات المستقبلية.
أما الوسيلة الثانية لمواجهة هذه الأوضاع هي الاقتراض، وقد كان هذا الأخير على شكلين: اقتراض داخلي وآخر خارجي وذلك تحت شعار «الحرب ضد الفقر».

بعد الاستقلال:
مع بداية الثمانينات، ظهر بأن المبادرة الخاصة بهذه الدول ضعيفة لكنها أن المقاولات كانت تتميز بكونها مقاولات عائلية ليس إلا، الأمر الذي دفع بالدول إلى الاقتراض الكثير، ما تسبب في مشكلة أخرى هي المديونية

أو العجز في تسديد الديون، الأمر الذي أدى إلى دخولها في تبعية اقتصادية وبالتالي الدخول في توصية الدول الأخرى والخضوع لسياساتها ومن أبرز هذا الخضوع: اللجوء إلى الخوصصة، التراجع عن النفقات الاجتماعية بما في ذلك الحد من تشغيل العاطلين.

الحصة II:
I. تعريف قانون الميزانية: يعرف قانون الميزانية بذلك القانون الذي يهتم بدراسة وتحليل مختلف القواعد والأصول المتبعة في تنظيم وتدبير ميزانية الدولة إنفاقا وإيرادا. فما المقصود إذن بالميزانية؟
الميزانية: هي بيان تقديري ترخص بمقتضاه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات خلال السنة المقبلة وذلك خدمة لأغراض اقتصادية واجتماعية.
من خلال هذا التعريف إذن يتبين على أن الميزانية تتميز بعدة خصائص هامة أبرزها:
- الميزانية بيان تقديري: على اعتبار أنه عبارة عن مجرد تنبؤات وافتراضات وهذه التقديرات تنبني على دراسات اقتصادية ومالية دقيقة.
- الميزانية عبارة عن إجراء قانوني مما يعني أنه لا يمكن للحكومة أن تشرع في تنفيذه إلا بعد تصريح من قبل البرلمان.
- الميزانية تتميز أيضا بالسنوية.
- الميزانية ترجمة بالأرقام للأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بمعنى أنها وضعت لخدمة الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
هذا التعريف السالف الذكر للميزانية تم اعتماده عالميا خلال الفترات التالية:
+ انجلترا 1688: تميزت هذه المرحلة بصدور قانون يسمى «دستور الحقوق» ومن بين البنود التي ينص عليها هذا الدستور أنه لا تخول للملك حق الزيادة في الضرائب أو تحسينها إلا بعد استشارة البرلمان. فعندما تمت بلورة الميزانية كان الدور الأول والرئيسي للسلطة التشريعية في هذا الإطار مقتصرا فقط في تحصيل الإيرادات ثم فيما بعد أصبح دور البرلمان حاضرا في الجانب المتعلق بالنفقات، مما يعني أنه أصبح له الحق في الصرف والتحصيل لنفقات وإيرادات الدولة. ومع القرن 18 يلاحظ على أن صلاحية البرلمان في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات المتعلقة بالذوات قد استلزم معالجة الأمر بشكل سنوي مما يعني ضرورة مناقشة ميزانية الدولة كل سنة وذلك لمواكبة التطورات التي يعرفها المجتمع. عموما، هذه الأوضاع لم تكن مقتصرة على انجلترا فقط وإنما ستشهدها باقي الدول بما فيها فرنسا.
حيث ركزت هذه الأخيرة أيضا خلال الثورة الفرنسية لسنة 1789 على فكرة أساسية وهي «لا يمكن تحصيل أية ضريبة ولا الزيادة فيها إلا بعد تصريح من قبل البرلمان».

...ال... لصاحب لسابقها.

لحديث عن قاعدة وحدة الميزانية وكان في خضم الدولة الحارسة، ومن مميزات هذه القاعدة آنذاك أنها كانت تتخذ وقليلة على اعتبار أن نفقات وإيرادات الدولة في هذه الفترة كانت محدودة، غير أنه مع تطور وظائف الدولة أي لما أصبح لها ... وتدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية/تطور معها أيضا مبدأ الوحدة بل أكثر من ذلك فهو قد ... اضطرابات يمكن تفسيرها بما يلي:

مع هذا التطور الذي باتت تعرفه وظائف الدولة من حين لآخر، أصبحت المشاريع التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان تكتسي طابعا صناعيا وتجاريا يتعين النظر فيها بمنطق القانون الخاص الذي ينبني على تحقيق **المصلحة الخاصة**، وبالتالي فهي مرافق تعمل على تقديم خدمات للأفراد مقابل ثمن أي مقابل الحصول على الأرباح. وهذا ما اصطلح عليه بالميزانية الملحقة.

ولتسديد عجز أو خصاص هذه المرافق فالدولة ملزمة بأن تقدم لها إعانات من أجل تغطية ذلك في المقابل فإنه عندما تحقق فائضا أو أرباحا فإنه يجب أن توجه إلى خزينة الدولة. وقد كانت هذه القاعدة سارية المفعول في المغرب إلى حدود 1998

وبعد 1998، سيلاحظ على أن المغرب سيعيد النظر في هذه السياسة، حيث ستنتقل من ميزانية ملحقة إلى مرافق الدولة المسيرة بطريقة مستقلة S.E.G.M وهي ليست إلا بمثابة امتداد للميزانية الملحقة ومفادها أن هذه المرافق تقوم بخدمات للمواطنين مقابل ثمن، وقد خصصت لها الدولة تنظيما خاصا وتتمتع إلى جانب ذلك باستقلال مالي إلا أنه في المقابل لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومن أبرز هذه المرافق هناك: المستشفيات الإقليمية، المطبعة الرسمية ... إلخ

الحسابات الخصوصية للخزينة:

هي عمليات تقوم بها الدولة وهي ذات طابع مؤقت بشأن النفقات المؤقتة والإيرادات المؤقتة من أمثلة للإيرادات المؤقتة مثلا (الكفالة من أجل الإفراج عن سجين بحيث يتم استرداد هذه الأموال عند ثبوت براءة المتهم لصاحبها). وبما أنها كذلك ارتأت الدولة إلى وضع حساب خصوصي لها لأنها لا تدخل ضمن المداخيل الفعلية لها وإنما هي مداخيل مؤقتة ليس إلا.

أما بالنسبة للنفقات فمثالها مثلا (القروض المقدمة للفلاحين أو للشركات التابعة لها حيث تسترد لها بعد مدة الاتفاق بل أكثر من ذلك تكون مصحوبة بفوائد). وبالتالي فلتمييزها عن النفقات الفعلية جعلت لها الدولة حسابا خاصا بها.

الميزانيات المستقلة: تختلف عن ما سلف ذكره في كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أولا وبالاستقلال المالي ثانيا ومثال ذلك: المؤسسات العمومية الجماعات الترابية بما في ذلك العمالات والأقاليم الجهات، الجماعات الحضرية والقروية.

وبالتالي فإن جميع هذه المؤسسات والهيئات تتمتع بالاستقلالية في تدبير وإدارة الشأن المالي لها ومنه فلتسديد عجز أو خصاص ...

بتقديم الإعانات لها، كما أنها في حالة ما إذا حققت فائضا أو أرباحا فإنه لا يوجه لخزينة الدولة.

وبالتالي فهذه الهيئات تعمل على إعداد مشروع ميزانيتها بتقنيات مستقلة، ولا تشكل جزءا من القانون المالي السنوي ولا دخل البرلمان في مشروع ذلك.

كما نعتبر أن ميزانية المؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا تخضع لموافقة البرلمان.

الحصة VII:

2) قاعدة <u>الشمول والعمومية</u>: ومفادها أنه يتعين على الحكومة أثناء وضعها لمشروع الميزانية أن تضمنه جميع المعلومات المتعلقة بالنفقات والإيرادات بكيفية أو بصيغة مفصلة ومفسرة وليس في صيغة الإجمال. وترتكز هذه القاعدة على مبدأين اثنين: مبدأ عدم المقاصة أو عدم التخويض ومبدأ عدم تخصيص الإيرادات.

أ - مبدأ عدم المقاصة / عدم التخويض: يعني أنه مثلا لا يمكننا في إطار الميزانية صرف جزء من الإيرادات، وإنفاق هذا الجزء على مشروع معين وتضمين الجزء المتبقي في الميزانية أو مشروع الميزانية وتقديمه للبرلمان، وهذا الجزء هو ما يصطلح عليه بالفائض من الميزانية = الناتج الصرفي = الميزانية الصرفية دون تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك والمتمثلة أساسا في طلب الاعتماد من أجل القيام بمثل هذه المبادرات. وبالتالي فهذه العملية طبقا لقاعدة الشمول والعمومية مرفوضة وغير جائزة على اعتبار أن الحكومة قد تقوم بتمرير بعض النفقات قد لا يوافق عليها البرلمان، ولهذا السبب يتعين عليها وضع تفاصيل لإزالة الغموض في إطار ما يسمى بالميزانية الإجمالية أو الناتج الإجمالي قصد تمكين البرلمان من مراقبتها.

ب - مبدأ عدم تخصيص الإيرادات: بمعنى عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة. مثال: لا يمكن مثلا تخصيص الضريبة الخصوصية على السيارات لإنشاء الطرق، والحكمة من ذلك هو أن هناك بعض القطاعات الفقيرة التي لا تقدر على جلب إيرادات مرتفعة، الأمر الذي يضعنا أمام إشكالية كبيرة وهي من أين يمكن تمويل عجز هذه القطاعات؟! ولتفادي هذه المسألة يتعين تقديم جميع إيرادات الدولة في وعاء واحد لفائدة الخزينة العامة للمملكة لتتم برمجتها لخدمة المصلحة العامة للمجتمع، فنكون بذلك أمام ما يسمى بـ "الدولة مقاولة للجميع"

وهي التي تنبني على أساس فكرة التضامن الاجتماعي. الكل يستفيد.
غير أنه من جهة أخرى نجد على أن هذا المبدأ له استثناءات، بحيث أن هذه الاستثناءات تأخذ بها الدولة بمبدأ التخصيص وليس عدم التخصيص ومن أمثلة ذلك مثلا:

+ مثلا هيئة تبرعت للدولة بمبالغ مالية معينة واشترطت هذه الهيئة على أن هذه المبالغ يجب صرفها على مشروع معين (بناء مسجد على سبيل المثال)، وبالتالي فالدولة في هذه الحالة تأخذ أو تحترم الرغبات والأهداف التي قالت بها هذه الهيئة، فتأخذ في نهاية المطاف بمبدأ التخصيص نزولا عند رغبة المشرع.
+ كذلك في مسألة القروض التي تلجأ إليها الدول حيث يمكن أن تلجأ إليها فقط من أجل تغطية حاجيات منطقة منكوبة أو وقعت بها كارثة معينة مثلا.
+ فيما يتعلق أيضا بالحسابات الخصوصية للخزينة ثم المرافق التابعة للدولة والمسيرة بطريقة مستقلة نجد على أن الدولة تعتمد بشأنها مبدأ التخصيص وليس عدم التخصيص.

وعلى العموم، فإن عدم تقديم الإيرادات والنفقات للبرلمان بشكل مفصل، تجعل هذا الأخير يتفقدها ويعتبرها صناديق سوداء فتفاديا أو تجنبا لهذه المسألة جاءت قاعدة "الشمول والعمومية".

3/ __قاعدة التوازن__: بالنسبة لقاعدة التوازن في إطار الميزانية الكلاسيكية كان لها مفهوم حسابي أو ما يسمى بالتوازن الحسابي بمعنى أن الجانب المتعلق بالإيرادات يتعين أن يوازي الجانب المتعلق بالنفقات دون زيادة ولا نقصان. وإذا تبين للبرلمان أن جانب الإيرادات مثلا أكبر من جانب النفقات مما يجعلنا في حالة فائض في الميزانية فإن الحل الذي يؤول إليه هو رفض الميزانية برمتها، لأن عدم رفضها قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها أحيانا.
أما إذا تبين العكس أي إذا كان الجانب المتعلق بالنفقات أكبر من الجانب المتعلق بالإيرادات. مما يجعلنا في حالة العجز، فإنه يتعين على الدولة في هذه الحالة سد هذا العجز لكن كيف ذلك ونحن نعلم أن الدولة في هذه الأثناء يحرم عليها اللجوء لعمليات الاقتراض بحكم وظائفها المحدودة، وعلى اعتبار أن الاقتراض يضعها في تحدي كبير أو أمام إشكالية بالغة الأهمية وهي من أين ستحصل على الأموال التي ستسدد بها ديونها ؟؟ عموما كان هذا الوضع قبل أزمة 1929، لكن مع حلول الأزمة أصبح للدولة وظائف جديدة، حيث أصبحت تتدخل في الأمور الاقتصادية والاجتماعية فأضحى معها منطق التوازن الحسابي الذي ينبني على ضرورة توازن الجانب المتعلق بالنفقات مع الجانب المتعلق بالإيرادات

لا جدوى وبلا فائدة بحكم أن المجتمع في معضلة اقتصادية اجتماعية نتج عنها تزايد نفقات الدولة نتيجة تدخلها بدورها لحل المسألة، في مقابل أن إيراداتها ضعيفة، وهو ما يسد إلى الاقتراض والإصدار النقدي من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي. وبحكم أن مسألة القروض تضع دائما الدولة في مواقف غير سليمة بمعنى أن عدم نجاعة هذه العمليات، يستتبع معه الأخذ بمسألة العجز لكنه عجز منظم يبنى على أساس تنافس الدولة للدفع بشأنها بشأن الخواص لكن ليس له الربح وإنما بدافع تصحيح الأوضاع عبر تشغيل العاطلين وتوفير أجور مناسبة تمكن من مواكبة غلاء الأسعار، حيث بهذه الوسيلة إذن سيتم نفاذ جميع المواد التي تم إنتاجها وهو الأمر الذي يسد المقاولات وأصحاب المقاولات التي فتح أبوابها من جديد جهد في الإنتاج والإبتكار، وبعد هذه العملية آنذاك يحق لنا العودة إلى منطق التوازن الحسابي.

__قاعدة السنوية__: ونقصد بقاعدة السنوية أن يتم وضع الميزانية العامة للدولة لسنة ليتم تطبيقها والأخذ بها لمدة سنة واحدة فقط. وهذا ما يتطلب إعداد ميزانية واحدة كل سنة. وترجع أهمية هذه القاعدة إلى عدة اعتبارات منها:
- تمكين البرلمان من مراقبة الميزانية بكيفية دورية منتظمة.
- الأخذ بمبدأ السنوية يمكن الحكومة وضع أرقام قريبة من الواقع بحيث يصعب صياغة تنبؤات حول موارد ونفقات الدولة لمدة أطول من سنة بحكم أن مثل هذه التنبؤات تقع كلها خاطئة ولا تلامس الواقع.
- الأخذ بمبدأ السنوية أيضا في الجانب المرتبط بكون جميع أوجه الحياة الاقتصادية كلها تحدد مدتها في سنة.
- الأخذ كذلك بمدة أقل من سنة سيخلق ارتباك في العمل الحكومي وبالتالي تعطيل مصالح المواطنين نتيجة انشغال الحكومة وتخصيص معظم وقتها للميزانية وغض الطرف عن باقي الأعمال الأخرى بحكم أن الميزانية مشروع يتطلب مدة أطول في إعداده.

ومبدأ سنوية الميزانية يستمد أساسه من خلال المادة 1 من القانون التنظيمي للمالية 1998، ونجد على أن معظم الدول تبدأ ميزانيتها في شهر يناير وتنتهي

بدعيها النفقة. فإذا ما أخذنا و.م.أ مثلا نجد على أن ميزانيتها تبدأ في فاتح أكتوبر وتنتهي في 30 شتنبر

ومبدأ سنوية الميزانية يستمد أساسه من المادة 1 من القانون التنظيمي للمالية 1998، وقد عرفت السنة المالية بالمغرب تغييرا في توقيتها ما بين 1996 و 2000 حيث ستبتدأ مع 1 يوليوز وتنتهي في 30 يونيو. هذا التغيير جاء نتيجة قيام المغرب بمراجعة دستورية في شتنبر 1996 وذلك بهدف التمكن من ملاءمة توقعات الميزانية لما هو قائم في الواقع والحفاظ على مصالح الفاعلين الاقتصاديين.

غير أن هذا التغيير سيتعرض لعدة انتقادات على إثرها سيتم الرجوع إلى التوقيت القديم (فاتح يناير - 31 دجنبر) ذلك في سنة 2001 وقد كان أساس هذه الانتقادات، هو أن الحكومة أثناء وضعها للتقديرات المالية خلال الفترة الممتدة من 1 يوليوز إلى 30 يونيو تجهل مع ذلك وضعية الموسم الفلاحي المستقبلية بمعنى هل سيكون جيدة أم العكس، فتم الاحتجاج على هذه السنة لأنها تزامنت مع العطلة الصيفية للإدارة للموظفين، فتم بالتالي تغييرها واعتماد المدة القديمة مراعاة لمصالح الفاعلين الاقتصاديين.

لنفترض مثلا أن البرلمان مع نهاية السنة المالية لم يصوت على الميزانية، ما الحل في هذه الحالة؟

الحل هو ما يسمى بالأقساط الشهرية المفتوحة أو ما يسمى الجزء الثاني عشر المؤقت يعني أنه كل شهر يجب أن يصدر المرسوم الذي يرخص صرف نفقات الدولة وتحصيل إيراداتها. لكن مع مرور الوقت تبين على أن هذه العملية تعرقل العمل مرونة الأعمال الأمر الذي دفع بالوزير الأول يعني إدريس جطو حاليا إلى إصدار مرسوم واحد يسري المفعول يرخص الشروع في تنفيذ مضامين مشروع الميزانية بخصوص صرف النفقات وتحصيل الإيرادات حتى لو لم يصوت البرلمان على القانون المالي وذلك حفاظا على استمرارية المرافق العامة ومراعاة لمصالح المواطنين.

بعض الصعوبات التي تطرح على مبدأ السنوية:

الأعمال الاستثمارية تعد من الصعوبات التي تطرح على مبدأ السنوية بحكم أنها تتطلب مدة أطول قد تفوق سنة. فكيف التوفيق إذن بينها وبين مبدأ السنوية؟ فإذا كان مشروع الميزانية يتضمن توقعات وتوقعات قد توافق الواقع وقد لا توافقه فإنه عدم موافقتها لما هو كائن يتطلب صدور قانون مالي جديد هو القانون المالي التعديلي تضمنه الحكومة مختلف التغييرات التي طرأت على مشروع الميزانية نتيجة ظروف استثنائية فرضتها مصلحة وطنية.

إذا تبين أن هناك مجموعة من النفقات لم يتم صرفها وأن هناك مجموعة من الإيرادات أيضا لم يتم تحصيلها مع نهاية السنة المالية، فإننا نلجأ في هذه الحالة إلى ما يسمى بـ حساب الخزينة. الصعوبة الأخرى تطرح على مبدأ السنوية حيث حسب هذه الطريقة التي يتم تسجيل سوى النفقات التي تم صرفها فعلا، ولن يتم تسجيل كذلك سوى الإيرادات التي تم تحصيلها بكيفية فعلية وتتجلى أهمية أسلوب حساب الخزينة في كونها تمكن من اختتام الحساب المالي في نهاية السنة المالية (31 دجنبر)، بالتالي تمكن من تحضير قانون التصفية ليتم تقديمه للبرلمان قصد المناقشة والتصويت...

غير أنه مع ذلك نجد على أن حساب الخزينة له عدة سلبيات تتمثل في: نجد على أن نفقات الدولة عموما تلخص في 3 أنواع من النفقات:

- النفقات الخاصة بالتسيير
- النفقات الخاصة بالتجهيز والاستثمار
- النفقات الخاصة بتدبير الدين العمومي

فإذا تعلق الأمر مثلا بالنفقات الخاصة بالتسيير والمتمثلة أساسا في شراء المعدات والأدوات والآلات وغيرها، فإذا تبين مع نهاية السنة المالية أن جزء كبير من هذه النفقات لم يتم صرفها فإن المآل الذي تؤول إليه هو الإلغاء أي أنه يتم إلغاؤها، وهو ما يدفع العديد من الوزراء إلى صرف الأموال الخاصة في نفقات غير عقلانية خصوصا عند نهاية السنة المالية.

على مستوى نفقات الاستثمار فالأمر مختلف، فإذا تم تخصيص مبلغ مالي معين لبناء مدرسة، فتبين مع أن هذه النفقات مع نهاية السنة المالية لم يتم صرفها فإنه لا يتم إلغاؤها بل تحول إلى السنة الموالية وهو ما يعتبر تجاوزا لمبدأ السنوية.

✓ - في مقابل حساب الخزينة هناك كذلك طريقة حساب التسوية، هذه الطريقة نجدها مخالفة لسابقتها طريقة حساب الخزينة، بحيث نجدها تعتد بالنفقات التي تم صرفها خلال السنة المالية، كما تعتد أيضا بالاعتمادات التي لم يتم صرفها خلال السنة، ونفس الأمر يتعلق بالإيرادات حيث تمكن هذه الطريقة من تسجيل مجموع الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا خلال السنة المالية وكذلك تلك التي لم يتم صرفها. وهذا ما يجعل منه حسابا مفتوحا لحالة وجود نفقات وإيرادات لم يتم أداؤها خلال السنة المالية وهذا ما يجعله أيضا يتناقض ومبدأ السنوية.

مساوئ حساب التسوية: تتمثل أساسا في كونه يحول دون تحضير وإعداد مشروع قانون التصفية في وقته المحدد.

<u>قاعدة صدق الميزانية</u>: هي قاعدة حديثة أي أنها لم تكن وليدة الفكر المالي التقليدي وإنما نتيجة اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي الذي نص على ضرورة الأخذ بمبدأ صدق مضامين الميزانية ذلك يعد مظهرا من مظاهر دمقرطة التدبير المالي للدولة وأيضا مظهرا من مظاهر الحكامة الجيدة

لماذا صدق الميزانية ؟ لأن الحكومة كثيراً ما تضمن في مشروع الميزانية معطيات وأرقام لا تتناسب مع الواقع أي أنها معطيات وأرقام تقريبية كأن نقول مثلا أن نسبة النمو التي سيتم تحقيقها هذه السنة هي 7% ونسبة العجز هي 4% في حين أن الواقع العملي أسفر عن نتيجة مخالفة لتلك إذن، أي نتيجة تقديم الحكومة لأرقام غير صحيحة بدليل أن الواقع يكذبها

وهي الأمر الذي ألح عليه الفرنسي على ضرورة تقديم الحكومة لمعطيات صحيحة تلامس الواقع على الأقل [كما هو الحال مثلا بالنسبة للحكومة الحالية فهي تقدم أرقام والبنك المغربي يقدم أرقاما أخرى مغايرة] عموما هذه القاعدة سيتم تبنيها إلى حدود سنة 2009. لكن بالنسبة للمغرب نجد مازال لم يدرج هذه القاعدة من الناحية القانونية لكن من الناحية العملية، أصبح حاليا الحقيقة تحترم نسبيا فشيئا على خلاف ما كان عليه الحال سابقا، حيث كانت تقدم أرقام غير حقيقية تقديرية فقط كما هو الحال مثلا بالنسبة لفاتورات الكهرباء والماء والهاتف.

- قاعدة عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة. (سبقت الإشارة إليها).

ملاحظة: قاعدة السنوية تم اعتمادها بشكل صارم في إطار الدولة الدركية (الحارسة) لكن فيما بعد أصبح الحديث عن بعض الاستثناءات التي طرأت عليها وهي القانون المالي التعديلي، الاستثمارات التي تفوق مدتها سنة.

تبويب الميزانية: هيكلة الميزانية:

تتضمن كل ميزانية جزئين أساسين جزء خاص بالإيرادات وجزء آخر خاص بالنفقات وتتحدد نفقات الدولة في 3 أنواع تتوزع على مستوى الميزانية على 3 أبواب

- باب خاص بنفقات التسيير.
- باب خاص بنفقات الاستثمار والتجهيز.
- باب خاص بنفقات الدين العمومي.

على مستوى نفقات التسيير: في إطار الميزانية تنقسم إلى فصلين: فصل خاص بنفقات الموظفين وفصل خاص بنفقات الأدوات والمعدات (الأدوات مثلا فاتورة الماء، فاتورة الكهرباء، فاتورة المحروقات، فاتورة الكراء وغيرها من المعدات)

وكل وزارة تتوفر على فصلين، وينقسم هذا الأخير إلى مواد والمقصود بالمواد في نطاق الميزانية الوحدات الإدارية الكبرى الموجودة داخل الوزارة أو ما يسمى بالمديريات. وهذه المواد بدورها تنقسم إلى فقرات وتنقسم الفقرات في نهاية المطاف إلى سطور وحينما نتحدث عن السطور فمن هذه الحالة نقوم بتخصيص النفقة أي فيماذا سيتم إنفاق ذلك المبلغ ؟

على مستوى نفقات الاستثمار: في إطار الميزانية كذلك تنقسم إلى فصلين، وكل وزارة

تتوفر على فصلين، وينقسم الفصل إلى مواد (المديريات)، وتقسم المواد إلى فقرات وحينما نتحدث عن الفقرات في إطار الاستثمار فإننا نجد في هذه الحالة الأبواب المخصصة للاستثمارات، ثم تقسم الفقرات إلى السطور وحينما نتحدث كذلك عن السطور فإننا نجد بدقة الشيء الذي سيتم شراؤه بمقتضى ذلك المبلغ.

دائما في إطار الحديث عن نفقات الدولة، فنظرا لعدم توفر البرلمان على الوقت الكافي لمراقبة جميع التفاصيل المتعلقة بالميزانية والذي يحدد في 70 يوما فقط، فإن تصويته على الميزانية يكون فقط في حدود أو على مستوى الأبواب ثم على مستوى الفصول فينتهي بالتالي ما في هذا الشق الأخير، بحيث لا يعلم ما نوقشت الوزارة فيما تبقى من التفاصيل.

وبعد تصويت البرلمان على مشروع الميزانية على الحكومة الامتثال على المقتضيات التي صادق عليها البرلمان، بحيث لا يمكنها مثلا صرف الاعتمادات الخاصة بالموظفين على حساب الخاصة بشراء المعدات والأدوات بمعنى يمنع على الحكومة تحويل الاعتمادات من باب لآخر وإذا ما أرادت ذلك تتعين عليها الحصول على موافقة البرلمان وهذا ما يسمى بتخصيص النفقة، غير أن هذا الأخير ترد عليه بعض الاستثناءات تتمثل في إمكانية تحويل الاعتمادات إلى اعتمادات أخرى بناءا على مسطرة ينص عليها القانون التنظيمي:

+ ففيما يتعلق مثلا بالمواد يمكن تحويل الاعتمادات الخاصة بها لكن شريطة الحصول على موافقة وزير المالية.
+ أما بالنسبة للتحويل على مستوى السطور فإنه بإمكان الوزير كذلك تحويل هذه الاعتمادات دون الحصول على موافقة البرلمان، لكن بعد تبيان الأسباب وتقديم التفاصيل.
+ كذلك فيما يتعلق بالمبالغ الخاصة بالمديريات فإنه يمكن تحويلها إلى مديرية أخرى مع الحصول (الشرط) على موافقة وزير المالية ودون أن تتجاوز نسبة هذه المبالغ 10%
+ وإذا تعلق الأمر بالاستثمارات التي تتجاوز نسبة 10% فإن مسألة تحويل الاعتمادات بخصوصها تشترط ضرورة الحصول على مرسوم صادر عن رئيس الحكومة.

IV - إعداد الميزانية:

تعود صلاحية إعداد وتحضير الميزانية للسلطة التنفيذية وليس للسلطة التشريعية وذلك لسببين اثنين: سبب تقني وسبب سياسي.

فالسبب التقني: يتمثل في كون الحكومة تتوفر على أجهزة مختلفة وإمكانيات مادية وبشرية تمكنها من معرفة الحاجيات وما تتطلبه من نفقات، كما تمكنها من تقديم تقديراتها بناءا على دراسات اقتصادية ومالية و... وبالتالي فهي تتوفر على الخبرة الكافية التي تؤهلها لـ...

أما السبب السياسي: فيتجلى في أنه لو تركت مهمة إعداد الميزانية للسلطة التشريعية لأدى ذلك إلى كارثة عظمى داخل المجتمع على اعتبار أن السلطة التشريعية تسعى دائما إلى الحفاظ على الأصوات وقد تلجأ إرضاءً لناخبيها إلى الزيادة في حجم النفقات بكيفية تتجاوز الإمكانيات المالية للدولة نتيجة لجوئها أيضا إلى التخفيض في نسب الضرائب دون مراعاة الوضعية الاقتصادية للبلاد، وهو ما سينعكس سلبا على التوازن المالي والاقتصادي. نظرا لهذه الاعتبارات كلها تركت مهمة إعداد وتحضير الميزانية للحكومة.

والحكومة في هذه الحالة يكون على رأسها رئيس الحكومة. ما هو دور هذا الرئيس؟ هذا دوره يتمثل في أنه لا يمكن الشروع في إعداد مشروع الميزانية إلا بعد إرساله لجميع الوزارات رسالة توجيهية تسمى بالرسالة التأطيرية la lettre de cadrage. وتتضمن هذه الرسالة مجموعة من التعليمات حول تحضير الميزانية العامة من أهمها:

⇐ توضيح الأولويات التي سيتم التركيز عليها في مشروع الميزانية

⇐ توضيح الوضعية الاقتصادية والمالية للدولة.

⇐ مراعاة بعض المقتضيات عند اقتراح الإيرادات والنفقات أي حسب ما إذا كان الأمر يتعلق بالزيادة أو النقصان من نسب الضرائب والرسوم.

⇐ ترشيد النفقات باعتبارها مسألة جوهرية في الرسالة ويتم ذلك عن طريق الحد من الإسراف والتبذير في الأموال العامة (منع شراء السيارات الباهظة الثمن).

عموما يتعين على جميع الوزارات التقيد بهذه المقتضيات المتضمنة في الرسالة التأطيرية أثناء تحضير الميزانية وبهذا تكون هذه الرسالة وسيلة أو أداة لتقييد عمل الوزارات في هذا المجال ومراقبة مدى احترامها لتلك المضامين.

بعد هذه الرسالة، يقوم وزير المالية بتوجيه مذكرة لكافة الوزارات قبل 1 ماي من كل سنة من أجل الشروع في تحديد تقديرات نفقاتها ومداخيلها مع الاستعانة بالتوجيهات التفصيلية المتضمنة في الرسالة التأطيرية، ثم بعد ذلك يأتي دور الوزارة التي تتضمن أساسا: وزير الاقتصاد والمالية ثم الوزير المنتدب لدى وزير الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية. وتجدر الإشارة إلى أن هناك مرسوم صادر في مارس ينص على أن تحضير الميزانية وتنفيذها سيكون من اختصاص الوزير المنتدب.

دور الوزارة في إطار إعداد الميزانية يتجلى في كون كل وزارة تتوفر على مديرية تتولى مهمة إعداد مشروع الميزانية داخل كل وزارة، كيف ذلك؟ تعمل هذه المديرية على طلب مقترحات جميع المديريات الموجودة في الوزارة، ثم بعد ذلك تدرج في مشروع الميزانية بعد التداول فيها بينها، وفي حالة وقوع خلافات في هذا الإطار يتم اللجوء إلى الوزير المعني من أجل الحسم في الموضوع.

وبعد انتهاء المديرية من تهييء الميزانية يتم ... فإنها تقوم برفعها إلى الوزير المعني الذي يقوم بإحالتها بدوره أي إحالة المشاريع الفرعية للميزانية على وزير المالية قصد دراستها، وذلك قبل 1 يوليوز من كل سنة.

كيفية تقدير الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة

يتم تقدير الإيرادات والنفقات وفق مجموعة من الطرائق نحددها فيما يلي:

+ على مستوى تحديد النفقات: هناك اعتمادات تحديدية وأخرى تقديرية. فالأولى هي التي يتم تحديدها بدقة بحيث أن هناك نفقات يسهل التحديد، تتحدد ببساطة ولا تحتاج لعمليات صعبة مثل النفقات الخاصة بالكهرباء والماء وغيرها... إلخ.

وفي مقابل الاعتمادات التحديدية هناك الاعتمادات التقديرية وهي تلك التي لا يمكن تقديرها إلا بكيفية تقريبية بحيث أن الحكومة قد تتجاوز المبالغ المحددة في الميزانية إلى مبالغ أخرى اقتضتها الضرورة كما هو الحال بالنسبة للمشاريع الاستثمارية.

ونميز كذلك في إطار النفقات بين نفقات الالتزام ونفقات الأداء، فنفقات الأداء les crédit de paiement هي المبالغ المخصص صرفها خلال السنة المالية، بمعنى أن الحكومة تخول صلاحية إنفاق هذه الاعتمادات خلال السنة المالية.

أما نفقات الالتزام les crédit d'engagement أو نفقات البرامج فيراد بها حد التكاليف الإجمالية لمشروع معين تتجاوز مدة إنجازه سنة مثلا بمدة قد تصل إلى 5 سنوات كما هو الحال بالنسبة لبناء السدود والطرق....

+ على مستوى تقدير الإيرادات: عملية تقدير الإيرادات مقارنة مع تقدير النفقات تتسم بنوع من التعقيد والصعوبة لكن على العموم هناك طريقتين يتم بهما تقدير إيرادات الدولة وهي:

+ طريقة التقدير الآلي: أنا كوزارة مثلا لدي مداخيل أقوم بتحصيلها، وبالتالي وطبقا لطريقة التقدير الآلي فأنا أقوم بتقدير الإيرادات التي تم تحصيلها فعليا في السنة ما قبل الأخيرة مع الأخذ بعين الاعتبار التغيرات التي قد تؤثر على حصيلة هذه الموارد كما هو الحال مثلا بالنسبة للزيادة أو النقصان من النسب الضريبية. غير أن من مساوئ هذه الطريقة أنها لم تأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية التي قد تؤثر على حجم الإيرادات، الأمر الذي يجعل العديد من الدول لا تأخذ بهذه الطريقة وتقوم بتبني طريقة أخرى محلها هي طريقة التقدير ...